

La política de las omisiones: globalización, educación y pobreza en América Latina*

Xavier Bonal

Introducción

A principios del siglo XXI América Latina sigue presentando unas cifras de pobreza escalofriantes. El número de personas pobres bordea actualmente los 220 millones, de los cuales 98 millones son indigentes o viven en la pobreza extrema. Tras el fracaso de los Programas de ajuste estructural impulsados por el FMI y el BM en la región en la década de los ochenta, los años 90 han sido escenario de una cierta recuperación económica que, sin embargo, no ha conseguido modificar la tendencia al alza de la pobreza en términos absolutos, mientras que la pobreza relativa sólo se redujo en 5 puntos en el período 1990-97, situándose al final de este periodo en torno al 43-44% de la población (CEPAL: 2004). Los indicadores de desigualdad siguen reflejando una distribución del ingreso extremadamente polarizada: coeficientes de Gini cercanos a 0,6 y una participación en el ingreso total del decil más rico que se aproxima al 50% en países como Brasil, Chile, Guatemala o Colombia (World Bank: 2004).

Paradójicamente, esta situación ha tenido lugar en un contexto de cierta recuperación económica en la región en la década de 1990 (a pesar de la crisis Argentina), y en un entorno en el que se han suavizado, sobre todo a partir de la segunda mitad de

* Este trabajo se enmarca dentro del proyecto “Globalización y desigualdades en América Latina: formación, contenidos e impactos de las políticas educativas y de lucha contra la pobreza en Argentina, Brasil y Chile”, financiado por el Ministerio de Ciencia y Tecnología y el FEDER (proyectos I+D) con referencia SEC2002-02480.

la década de 1990, las agendas neoliberales en el terreno de las políticas sociales. En efecto, el balance de la década arroja un aumento del gasto social en la región como porcentaje del PIB y en términos *per cápita* (a pesar del ligero retroceso de este último indicador entre 2001 y 2003).

En este escenario, la educación ha sido no sólo un sector que ha experimentado también un importante crecimiento del gasto público (la media de la región pasó del 2,9% del PIB en 1990 al 4,2% en 2001), sino que ha constituido un pilar fundamental en el diseño de las estrategias de lucha contra la pobreza. En efecto, tanto en las reuniones y cumbres internacionales (como las impulsadas por la UNESCO en el marco del proyecto «Educación para Todos» en Jomtien y Dakar o en la cumbre de Naciones Unidas en el año 2000 que dio lugar a los «Objetivos de Desarrollo del Milenio»), como en las agendas de las agencias de desarrollo y de los propios Estados, la educación aparece como uno de los instrumentos necesarios y fundamentales para lograr la reducción y erradicación de la pobreza. El Banco Mundial, sin duda la institución con mayor capacidad de influencia en la política educativa para el desarrollo, ha publicado un gran número de documentos en los que sigue siendo central el papel que se asigna a la educación como instrumento fundamental de la lucha contra la pobreza (World Bank: 1999a, 1999b, 2001, 2004). Los nuevos «Documentos de estrategia de lucha contra la pobreza» (DELP), impulsado por el BM y el FMI desde 1999, incluyen, entre otras «buenas prácticas» sectoriales, recomendaciones de inversión educativa centradas en los sectores más vulnerables (Klugman: 2002).¹ Los años noventa han sido también testigos de la emergencia de numerosos programas «focalizados» vinculados a la educación en casi todos los países latinoamericanos, programas que pretenden romper el círculo intergeneracional de la pobreza facilitando el acceso a la escuela de los sectores pobres o mejorando la calidad de las escuelas ubicadas en las zonas más desfavorecidas.²

A las numerosas y conocidas ventajas atribuidas por la teoría del capital humano a la educación como estrategia de desarrollo (mejora de la productividad laboral, aumento de la competitividad y del crecimiento económico, mejoras en los ingresos, etc.), se han añadido de forma más reciente otros argumentos que refuerzan, si cabe, la centralidad de la educación como política clave para la competitividad y la inclusión social. Por una parte, todos aquellos argumentos relacionados con los impactos

¹ La elaboración de un DELP es hoy requisito para acceder a nuevos créditos para los países altamente endeudados (HIPC). La UE basa también en los DELP sus programas quinquenales de ayuda al desarrollo en África, Caribe y los países del Sudeste asiático.

² Para una descripción de los diferentes programas focalizados desarrollados en la región véase por ejemplo el libro de José Rivero (1999).

de la globalización y la emergencia de la sociedad del conocimiento: la economía «informacional» convierte el conocimiento en un insumo fundamental del proceso productivo, con lo que la inversión en capital humano es «más que nunca» necesaria para el progreso tecnológico, la competitividad y el crecimiento. Por otra parte, la educación se considera también un instrumento privilegiado para el desarrollo de capital social y de la cohesión social (Putnam: 2004). Esto es, la educación constituye la mejor política para reforzar un conjunto de valores y normas sociales que contribuyen a mejorar las relaciones de reciprocidad, la confianza, la tolerancia y la integración social. De ello se derivan buenas prácticas institucionales y una mejor cultura democrática, pero también externalidades positivas sobre la productividad y el crecimiento.

Los viejos y nuevos efectos esperados de la inversión educativa configuran hoy el discurso y los contenidos de las políticas educativas de lucha contra la pobreza, tanto de organismos internacionales como de los propios gobiernos. Sin embargo, hasta el momento, los resultados de la contribución de la educación a la superación de la pobreza son claramente desalentadores. En América Latina, la expansión educativa ha permitido alcanzar prácticamente la universalización de la enseñanza primaria (con algunas importantes excepciones), ha aumentado notablemente la tasa de escolarización en enseñanza secundaria y ha elevado el promedio de años de escolarización de la población (CEPAL: 2002). La pobreza, por el contrario, a pesar de haber experimentado una tendencia general a su reducción en términos relativos a lo largo de la década de 1990 en varios países de la región, parece haberse estancado (e incluso ha aumentado en algunos países) a partir de la segunda mitad de la década.

Lógicamente, son muchos los factores ajenos a la educación que pueden explicar las razones del estancamiento de la pobreza, incluso en un contexto de cierta recuperación económica como el que ha experimentado América Latina en los años 90. Sin embargo, no deja de ser sorprendente el contraste entre las repetidas «llamadas» a la educación como mecanismo privilegiado de lucha contra la pobreza y la persistencia de ésta. Este texto explora algunos aspectos de la relación entre educación y pobreza a partir de un doble ejercicio: por una parte, resaltaré las principales omisiones que subyacen a la relación positiva y esperada entre inversión educativa y reducción de la pobreza. Por otra parte, pondrá de relieve cómo buena parte de dichas ausencias puede atribuirse a la infravaloración de la relación inversa, esto es, a los efectos que la pobreza tiene sobre la educación. La estructura del texto es la siguiente: en una primera sección se abordan los límites y omisiones acerca de la relación entre expansión educativa y reducción de la pobreza. En la sección siguiente nos centramos específicamente en las evidencias que se desprenden de los programas focalizados vinculados a la educación como estrategia de lucha contra la pobreza. Finalmente, la tercera sección se centrará en las consecuencias sobre la pobreza de una agenda de política educativa

que ignora los efectos de la pobreza sobre la educación. En cada apartado, además, valoraremos las implicaciones del análisis sobre la relación entre educación y cohesión social, resaltando los límites o posibilidades que se derivan de las políticas educativas como instrumento de lucha contra la pobreza.

¿Qué hay de la globalización?

Los límites de la expansión educativa para reducir la pobreza

Desde su formulación a principios de los años sesenta, la teoría del capital humano ha informado y justificado ampliamente las políticas educativas para el desarrollo, tanto las desarrolladas por los gobiernos nacionales como las impulsadas desde organismos internacionales, y especialmente las políticas del Banco Mundial (Mundy: 2002; Heyneman: 2003). La teoría del capital humano asume que la inversión educativa tiene efectos positivos sobre el desarrollo de las capacidades humanas y la productividad de los trabajadores, unos efectos que se evidencian en beneficios individuales (mayores ingresos, adquisición de estatus) y sociales (crecimiento económico, progreso tecnológico o bienestar colectivo). La validez de la teoría se sustenta en la consideración de su universalidad. Es decir, «cualquier» individuo debe disponer de la oportunidad de poder aprovechar sus capacidades innatas e invertir en sí mismo, de tal modo que su posición social acabe siendo únicamente un reflejo de su talento, su esfuerzo y su motivación personal. Las implicaciones políticas de la teoría son claras: cada formación social debe asegurar las condiciones básicas para que los resultados educativos (y la consiguiente distribución de posiciones sociales) sean exclusivamente un reflejo de las aptitudes personales.

Después de más de cuarenta años de su formulación, la racionalidad de la teoría del capital humano sigue vigente. Sin embargo, como podremos observar en este texto, sí ha habido expresiones políticas distintas acerca de la provisión de condiciones básicas para el aprovechamiento de las capacidades individuales. Y no hay duda de que aquello que más ha motivado la revisión de esas condiciones ha sido la persistencia de una pobreza que no es exclusivamente resultado de un desaprovechamiento de las oportunidades, sino que es en la mayoría de las ocasiones un reflejo de la imposibilidad de aprovechamiento de las mismas.

Estrictamente, la teoría asume que las inversiones educativas deben repercutir en la adquisición de conocimientos y habilidades necesarias para permitir a los niños que proceden de hogares pobres superar su situación de pobreza. Morrison lo expresa con claridad.

Human capital theory assumes that any expenditure that provides five years of primary education is supposed to result in the acquisition of the same basic reading, write and arithmetic skills. It is also assumed that this stock of knowledge allows individuals to obtain employment at a given wage level, which, might, for instance, be

twice that of the jobs available for an illiterate person. These two assumptions lead to a simple, stable relationship between an expenditure in favour of a child from a poor household and the future earning potential which will lift that child above the poverty line (Morrison: 2002, p. 6)

La descripción de Morrison permite comprender cómo, desde la teoría del capital humano, se asume que las políticas de expansión educativa son beneficiosas como estrategia de lucha contra la pobreza. Cuanto mayor sea la provisión de oportunidades educativas, se asume que más niños procedentes de hogares pobres tendrán la oportunidad de no reproducir su situación de pobreza. ¿Por qué, cabe preguntarse, en América Latina la expansión educativa ha repercutido tan poco en la reducción de la pobreza? Una primera y sencilla explicación nos la proporciona el propio Morrison al destacar los límites de las políticas orientadas a los «insumos»: no puede asumirse que escolarización equivalga a aprendizaje. En este sentido, los indicadores correspondientes a los estudios terminados en cada ciclo (y especialmente en enseñanza básica) serían mucho más eficaces para valorar la eficacia de la expansión educativa (Morrison: 2002). Si atendemos a los resultados, los abandonos y fracasos escolares se concentran en los niños de hogares pobres (CEPAL: 2002), con lo que se explica que aquellos que más se benefician de la expansión educativa son los hijos de hogares menos pobres y que las oportunidades de los hogares con menos recursos de aprovechar la expansión educativa general sea comparativamente desigual. Este hecho, evidentemente, no ha pasado desapercibido en los debates internacionales sobre la educación: no es casual que los Objetivos del Milenio se refieran a la finalización de la educación básica y no simplemente a la escolarización.

Con todo, la crítica de Morrison no nos proporciona una explicación completa sobre los límites de la expansión educativa como estrategia de reducción de la pobreza, porque aunque el aprovechamiento de las oportunidades educativas sea desigual en función del grado de pobreza de los hogares, nada excluiría que un número significativo de niños pobres consiga acceder y completar la enseñanza básica. Este hecho que ya demostró Boudon (1983) refiriéndose a la expansión educativa de los sistemas de enseñanza europeos, es exactamente lo que ha ocurrido en América Latina en las últimas dos décadas: a pesar de haberse producido un aprovechamiento desigual de las oportunidades, un número notable de niños procedentes de hogares pobres ha accedido y completado la enseñanza básica. El estudio de Teresa Bracho sobre educación y pobreza en México, por ejemplo, muestra una notable mejora de los niveles educativos del quintil de ingresos inferior entre 1984 y 1996 (Bracho: 2002).

La segunda explicación es también sencilla y tiene que ver con el nivel educativo mínimo necesario que permite a los individuos escapar de su situación de pobreza. La CEPAL ya advirtió hace diez años sobre ello al señalar que el umbral requerido para escapar de la situación de pobreza en América Latina se situaba en los 12 años de escolarización (CEPAL: 1994), umbral que equivalía en la mayoría de casos a la

finalización de la enseñanza secundaria. Varios autores han insistido sobre este hecho al referirse al «fin de la expansión fácil de la educación» (Tedesco y López: 2002) o al hecho de que la educación es «cada vez más necesaria y cada vez más insuficiente» (Filmus: 2001).

La devaluación de las credenciales educativas en el mercado de trabajo tiene que ver tanto con la propia expansión de los sistemas de enseñanza como con los efectos de la globalización sobre la relación entre educación y empleo. El aumento de los contingentes disponibles para cada nivel de cualificación devalúa la retribución salarial correspondiente a cada nivel educativo, especialmente la de los niveles educativos medios y bajos (Carnoy: 1999). Al mismo tiempo, la interdependencia económica global genera a su vez mayor interdependencia salarial entre los mercados de trabajo nacionales. El sistema nacional y tradicional de correspondencia entre educación y empleo se ve alterado por una estructura económica global que se caracteriza por una gran movilidad de capitales financiero e industrial, y es ésta una alteración sustancialmente distinta en función del segmento de cualificación de la fuerza de trabajo. Los trabajadores con niveles de cualificación elevados pueden proteger mejor el valor de sus títulos, mientras que los menos cualificados sufren la competencia internacional relativa al abaratamiento de los costos laborales (Bonal y Rambla: 2003).

Globalización y expansión educativa son por lo tanto dos caras de una misma moneda que explican la paradoja de la necesidad y la insuficiencia de la educación. Se comprende fácilmente así que aunque un mayor número de pobres aumente su nivel educativo, éste sea insuficiente como inversión de capital humano intercambiable en el mercado de trabajo. Ahora bien, lo que llama la atención es la contradicción entre un discurso político que subraya la importancia de los efectos de la globalización económica en las estrategias de desarrollo (donde la educación debe jugar un papel fundamental en las mejoras de competitividad) y la omisión de los efectos de la propia globalización sobre la devaluación de la misma y, consecuentemente, sobre el tipo de estrategias políticas, una omisión especialmente significativa en las políticas educativas de lucha contra la pobreza. Veámoslo.

El incremento de los años de escolarización requeridos para acceder a unos ingresos que permitan escapar de la situación de pobreza tiene consecuencias sobre las diferentes estrategias y expectativas de inversión educativa de los grupos sociales. Mientras que determinados grupos están en disposición de visualizar estrategias de inversión educativa a medio y largo plazo, los grupos más excluidos no pueden hacer frente a la liquidez que requiere una inversión de estas características. De este modo, aunque las tasas de retorno (método fundamental utilizado para valorar las prioridades de inversión tanto pública como privada) correspondientes a la adquisición de cada nivel educativo sean positivas (y por tanto los beneficios superen a los costes), el cálculo oculta la barrera de la disponibilidad económica en el corto

plazo de los hogares pobres. Cuanto mayor sean las necesidades de inversión educativa, mayores serán las dificultades de dichos hogares para hacerles frente. Nada puede retornar cuando no se puede siquiera empezar a invertir, y las medias correspondientes a las tasas de retorno ocultan la imposibilidad de los hogares pobres de invertir a medio plazo.³

Una segunda omisión de los efectos que se derivan del incremento del umbral educativo necesario para la inclusión social tiene que ver con las limitaciones de la teoría del capital humano para valorar las consecuencias de las estrategias colectivas que están presentes en los mecanismos de inversión educativa y de distinción social (Bourdieu: 1998). La devaluación del valor de los títulos asociada a la masificación y a la globalización activa un conjunto de estrategias y mecanismos de distinción, sobre todo por parte de aquellos grupos sociales cuya reproducción social se asegura en el terreno del capital cultural. Ante la posible devaluación del capital educativo adquirido, las clases medias recurren a formas de distinción basadas en las diferencias de calidad (en América Latina, el consumo de enseñanza privada), y en la reconversión de formas de capital (de capital cultural a formas de capital simbólico y de capital social). Simultáneamente, la insuficiencia de la inversión educativa se evidencia especialmente entre aquellos colectivos que no tienen posibilidades de distinción ni de reconversión de las distintas formas de capital.

La teoría del capital humano ignora los efectos que son consecuencia de este tipo de mecanismos «cualitativos». Es más, según la propia teoría, las ventajas de la expansión educativa residen, entre otros aspectos, “en las mejoras que se pueden derivar de su distribución sin la necesidad de privar a otra persona” (World Bank: 2004, p. 11). Los comentarios anteriores cuestionan que el principio de no-rivalidad que caracteriza a los bienes públicos impuros pueda aplicarse plenamente a la educación. Si bien se puede conseguir una distribución interna más equitativa de la educación sin privar a ninguna persona de la misma, es también cierto que «la cantidad de educación que adquieren los demás» cobra mayor importancia a medida que aumenta el acceso de los grupos sociales a niveles educativos de los que han estado tradicionalmente excluidos.⁴ La consideración de estrategias colectivas y no sólo individuales, y la inclusión de las luchas entre grupos por el estatus, modifica por lo tanto los efectos

³ Esta cuestión no ha pasado inadvertida a los técnicos del Banco Mundial. En su informe más reciente sobre América Latina esta institución insiste en la necesidad de facilitar el acceso a los mercados de crédito a los pobres para compensar las mayores necesidades de liquidez (World Bank: 2004, p. 12).

⁴ Este proceso es el que activa los mencionados mecanismos de distinción y reconversión y el que explica que Bourdieu mencione la existencia de una «generación engañada» de hijos de la clase trabajadora en Francia, en relación con la escasa correspondencia entre sus esfuerzos de inversión y su bajo aprovechamiento en el mercado de trabajo (Bourdieu: 1998, p. 250).

esperados de la expansión educativa sobre las posibilidades de reducción de la pobreza a medio y largo plazo.

De estas reflexiones se desprende también una consideración sobre las relaciones entre educación y cohesión social. Desde diversas posiciones se asegura el carácter de reciprocidad entre educación y cohesión social, una doble relación que se sustenta en la existencia de elevadas correlaciones entre capital humano y capital social (Putnam: 2004; Ritzen *et al.*: 2000). Más allá de las posibles críticas al uso intercambiable de los términos capital social y cohesión social, las reflexiones anteriores nos ofrecen dudas acerca de los pretendidos efectos de la expansión educativa sobre la cohesión social, puesto que la propia expansión educativa incorpora el germen de la competencia entre grupos sociales por el estatus y el acceso a formas diferenciales de educación como bien posicional. Esta crítica no cuestiona en ningún caso que la educación pueda efectivamente tener beneficios positivos sobre la cohesión social⁵, pero sí advierte sobre el reconocimiento de unas circunstancias que conducen más a la fragmentación y la división que a la cohesión. El ignorar las consecuencias de estas circunstancias limita visiblemente las posibilidades del denominado *bridging* entre grupos sociales, fundamental para la cohesión social. Los efectos de la expansión educativa pueden reforzar la lógica de cohesión intragrupal (*bonding*) pero debilitar la cohesión intergrupal (Narayan: 1999).

Finalmente, las importantes omisiones señaladas no deben hacernos olvidar en ningún caso que al mismo tiempo que insuficiente la educación es «cada vez más necesaria» y que, a pesar de que los beneficios de su expansión sean limitados, los efectos de no expandirla sobre la situación de los pobres puedan resultar mucho peores que los que resultan de los procesos de fragmentación social. Dicho de otro modo, las omisiones nos alertan sobre unas condiciones que contextualizan los procesos de expansión de la educación y que parecen ignorarse en el diseño y aplicación de políticas educativas de lucha contra la pobreza. Su reconocimiento implica disponer de la máxima información para diseñar eficazmente las políticas, y en ningún caso ignorar los beneficios potenciales de la educación sobre la reducción de la pobreza.

Los pobres como objetivo: educación y focalización en la década de los noventa

La emergencia y expansión de los programas de intervención social focalizada hay que situarlas en la segunda mitad de la década de los años noventa, dentro de las

⁵ Putnam, por ejemplo, destaca los efectos de una pedagogía y curricula adecuados para la construcción de la conciencia de ciudadanía, los beneficios de las actividades extracurriculares, la centralidad de la escuela como punto de encuentro comunitario, la integración por la vía de la asimilación cultural y la homogeneización lingüística, etc. (Putnam: 2004, pp. 6 y 7).

denominadas reformas de segunda generación desarrolladas en la región (Bonai y Tarabini: 2003). El fracaso de los Programas de Ajuste Estructural y sus dramáticos costes sociales desencadenaron importantes críticas al FMI y al Banco Mundial que reclamaron nuevas políticas con «rostro humano». Las instituciones de Bretton Woods, por su parte, respondieron a las críticas desde principios de la década de 1990 con discursos y políticas que las erigieran como instituciones globales de lucha contra la pobreza. Identificar a los pobres y concentrar recursos y esfuerzos en proporcionarles posibilidades de acceso a los distintos mercados se convirtió en la estrategia política dominante. La nueva estrategia repercutió rápidamente en la cartera de préstamos del Banco Mundial y del FMI, de modo que al final de la década de 1990 los denominados «fondos sociales de emergencia» alcanzaron el 50% de los créditos de ajuste estructural⁶ (Mundy: 2002, p. 492).

La rápida expansión de los programas sociales focalizados ha motivado numerosos debates en torno a las ventajas e inconvenientes de la acción selectiva en comparación con las políticas universalistas. Los debates se refieren a las opciones de filosofía política de fondo (qué tipo de acciones resultan socialmente más justas), al sentido de un tipo u otro de acción en un contexto político como el latinoamericano (caracterizado por numerosas relaciones clientelistas y grupos de interés con capacidad de apropiarse de los recursos públicos) o a los problemas de cobertura, selección y costes de implementación de cada tipo de políticas (Offe: 2002; Filgueira: 2001; Brodersohn: 1999; Coraggio: 1995). Obviamente, queda fuera de los objetivos de este trabajo describir y valorar estos debates. En estas páginas nos centraremos exclusivamente en identificar algunos aspectos de los programas de focalización educativa como estrategia de lucha contra la pobreza para valorar sus posibilidades efectivas y sus limitaciones.

La focalización educativa supone implícitamente el reconocimiento de las limitaciones de las políticas de expansión educativa (y de otras políticas sociales) como mecanismo de acceso de los sectores más desfavorecidos a las oportunidades del sistema de enseñanza. Su justificación se basa en la necesidad de desarrollar mecanismos de compensación de una situación social y económica que impide a los hijos de familias pobres aprovechar su paso por la institución escolar para de este modo romper el círculo intergeneracional de la pobreza. Sus posibilidades de éxito, por lo tanto, pueden ser sólo evaluables a largo plazo, una vez se puedan disponer de evaluaciones de las trayectorias educativas y post-educativas de los beneficiarios de los programas.

Los programas desarrollados hasta el momento en la región presentan características diversas en lo que se refiere a dotación presupuestaria, grado de cobertura, condi-

⁶ Para un análisis de la evolución de la política de lucha contra la pobreza del Banco Mundial y su relación con la agenda educativa véase Bonal (2004). Una excelente crítica a los fondos sociales de emergencia puede verse en Cornia (2001).

ciones de acceso y permanencia en el programa, etc., sin embargo, pueden distinguirse dos tipos de aproximaciones en función de la unidad de intervención educativa elegida. Por una parte, numerosos programas centran sus esfuerzos en escuelas situadas en territorios socialmente desfavorecidos. Ejemplos de este tipo de acciones desarrolladas en la segunda mitad de la década de 1990 son el programa «900 Escuelas» en Chile, el «Plan Social Educativo» en Argentina o el «Fundescola» en Brasil. Estos programas concentran recursos en comunidades pobres para facilitar acciones de mejora de la calidad de la enseñanza: facilitar libros de texto y otros recursos pedagógicos, desarrollar programas de formación del profesorado, mejorar los sistemas de gestión escolar o generar incentivos para aumentar la participación e implicación de las familias, son algunas de las medidas más comunes. Evaluar hasta qué punto estos programas favorecen las condiciones de escolarización de los hijos de familias pobres y su aprovechamiento futuro es una tarea compleja, no sólo por la cuestión temporal ya mencionada sino también por las dificultades de aislar aquellos factores que intervienen en la evolución de la pobreza.

Un segundo conjunto de programas focalizados concentra su acción en las familias pobres por medio de las transferencias en efectivo condicionadas a la escolarización de los hijos. Los ejemplos más destacados de este tipo de programas los constituyen el programa «Bolsa Escola» en Brasil y el Programa «Oportunidades» (antes «Progres») en México. El acceso al beneficio (variable en función de los programas) depende generalmente de aspectos como la edad de los hijos, el tiempo de residencia en el municipio y, especialmente, la asistencia escolar. En determinadas variantes regionales de los programas se incluye además como requisito visitas regulares a centros de salud y asistencia a reuniones de seguimiento con el personal técnico que administra el programa. En este caso disponemos de diversas evaluaciones sobre aspectos relacionados con el diseño, la implementación o los impactos sobre distintas cuestiones (rendimiento académico de los beneficiarios, probabilidad de superación del umbral de la pobreza de las familias beneficiarias, reducción del trabajo infantil, etc.). No podemos en este espacio recoger la diversidad de resultados que arrojan unas evaluaciones realizadas con diferentes metodologías.⁷ Sin embargo, sí merece la pena destacar algunos resultados que invitan a reflexionar sobre las posibilidades y limitaciones de estos programas como estrategia de reducción de la pobreza.

Diversas evaluaciones subrayan la existencia de un *trade-off* entre extensión e intensidad (Lavinas: 1998; Alves Azeredo: 2003). Las restricciones financieras y la consecuente imposibilidad de cobertura universal de los programas, obligan a tomar decisiones claves sobre el alcance del programa y la intensidad de la transferencia. Esta disyuntiva

⁷ Véase una revisión de las evaluaciones disponibles del programa «Bolsa Escola» en Tarabini y Bonal (2004).

tiene también efectos sobre la identificación del segmento de población potencialmente beneficiaria. En su último informe sobre la región, por ejemplo, el Banco Mundial analiza los programas sociales focalizados en Brasil para concluir que cuanto mejor es la focalización de los programas (los beneficiarios son los más pobres de entre los pobres), menor es su cobertura (World Bank: 2004). Estas opciones pueden tener también consecuencias sobre el impacto de la transferencia. Lavinas, Barbosa y Tourinho (2001) muestran por ejemplo que, para el caso del programa «Bolsa Escola», la transferencia monetaria tiene un impacto positivo sobre la superación de la pobreza para aquellas familias próximas a la línea de pobreza, mientras que el efecto sobre la reducción de la intensidad de la pobreza es escaso.

Las decisiones sobre la cuantía de la transferencia dependen también del objetivo que se pretenda alcanzar: situar a las familias por encima de la línea de pobreza o cubrir el coste de oportunidad que se deriva de la asistencia escolar (Sedlaeck *et al.*: 2001). Asimismo, debe tenerse en cuenta la variabilidad de costes que implica la implementación del programa en los diferentes municipios. Sedlaeck *et al.* (2001) señalan para el caso de Brasil que los costes del programa «Bolsa Escola» se sitúan alrededor del 3% de los gastos municipales. Sin embargo, existen grandes diferencias regionales: municipios como Salvador, Fortaleza o Recife dedican porcentajes de gasto del 19%, 16% y 12% respectivamente, mientras el volumen de gasto en Brasilia o Sao Paolo representa tan sólo el 0.2% y el 0.9% del presupuesto municipal, respectivamente. Las diferencias se explican por dos razones: por una parte, los municipios pobres agrupan un volumen mayor de familias que cumplen los criterios del programa y que, por lo tanto, incrementan la población potencialmente beneficiaria; por otra parte, dichos municipios tienen una capacidad financiera mucho menor, por lo que en términos relativos es mayor el volumen de recursos destinados al programa respecto al presupuesto municipal.

Las evaluaciones referidas a los impactos educativos del programa muestran resultados positivos por lo que respecta a la asistencia a la escuela y a la reducción de las tasas de abandono. La fijación de la condicionalidad de la transferencia en torno a un mínimo de un 85% de asistencia contribuye sin duda a la mejora de estos indicadores.⁸ Sin embargo, la evidencia disponible acerca del impacto de los programas sobre el rendimiento académico de los beneficiarios (aunque escasa) indica una contribución muy débil o nula a la mejora del mismo. Lavinas, Barbosa y Tourinho (2001), por ejemplo, destacan en su análisis del programa «Bolsa Escola» que la calidad docente y la calidad de la escuela consiguen explicar mucho mejor las diferencias de rendimiento académico que la condición de bolsista o no de los estudiantes. Sabóia y Rocha (1998) o

⁸ Cabe destacar, sin embargo, que también en este terreno existen diferencias en función del nivel de renta familiar. Las políticas contra el abandono escolar desarrolladas en América Latina

Lima Monteiro (1999) señalan así mismo la importancia de desarrollar medidas de acompañamiento de la frecuencia escolar que se centren en mejorar la calidad de la enseñanza de unas escuelas que no cuentan con recursos ni están preparadas para atender a una población extremadamente necesitada.

Finalmente, las evidencias sobre la contribución de estos programas a la reducción del trabajo infantil muestran un impacto nulo o muy poco significativo (Lavinas, Barbosa y Tourinho: 2001). Es más, simulaciones *ex-ante* sobre la extensión e intensidad necesarias de estos programas para tener un impacto significativo sobre la reducción del trabajo infantil muestran unas condiciones muy lejanas a la cobertura e intensidad actuales, tanto en el caso del programa «Bolsa Escola» (Bourguignon *et al.*: 2002) como en el del programa «Oportunidades» (Calderón: 2004).

En definitiva, las evaluaciones revisadas nos permiten señalar algunas limitaciones significativas de los programas de focalización educativa como estrategia de superación de la pobreza. En primer lugar, parece evidente que la efectividad de la focalización como estrategia de lucha contra la pobreza requiere elevados niveles de extensión e intensidad; es decir, amplia cobertura y elevados presupuestos. Sin embargo, en el extremo, ampliar la cobertura y los recursos anula el propio sentido de la lógica de focalización, una lógica que consiste en seleccionar y no en universalizar (Bonaf: 2004). Dadas las condiciones actuales y la magnitud de la exclusión social en la región, es poco realista plantear unos niveles de extensión e intensidad de los programas focalizados que sean efectivos como mecanismo de lucha contra la pobreza y/o contra su intensidad. En realidad, las restricciones financieras de los programas tienen en unos casos consecuencias sobre procesos de exclusión de potenciales beneficiarios (familias que reúnen los requisitos para ser beneficiarias pero que no acceden al programa) y en otros sobre la introducción de rotaciones que reducen la permanencia de los beneficiarios en el programa y por lo tanto la eficacia del subsidio a medio plazo. Como señala Lena Lavinas, algunas familias tan sólo tienen garantizado el beneficio monetario por uno o dos años, con lo cual “algunos empiezan a ganar cuando otros empiezan a perder de nuevo, en un juego de suma cero donde todo es temporal excepto la miseria” (Lavinas: 2000, p.8).

En segundo lugar, a pesar de que muchos de los efectos de los programas educativos focalizados sólo serán evaluables a largo plazo, los débiles efectos sobre el rendimiento educativo destacados por algunas evaluaciones que cuestionan la eficacia de las transferencias condicionadas como mecanismo «educativo» de ruptura de la reproducción intergeneracional de la pobreza. En efecto, los subsidios permiten mejorar las pautas de consumo de las familias pobres y, especialmente en aquellas más cercanas a la

arrojan resultados positivos; sin embargo, su impacto es desigual en función de la renta. El abandono de los hijos pertenecientes al primer quintil se reduce muy poco, aumentando su proporción en el total de abandonos y por lo tanto la desigualdad interna de la distribución de los mismos (CEPAL: 2002).

línea de la pobreza, capitalizar el subsidio como inversión hasta conseguir superar el umbral de la pobreza (Lavinas: 2000). Esta constatación supone que se pueda otorgar un valor positivo a la transferencia como mecanismo de alivio de la pobreza o la indigencia, pero desacredita el componente de condicionalidad educativa de la transferencia como estrategia de lucha contra la pobreza. Por supuesto, existen efectos positivos de la escolarización más allá del aprendizaje académico, pero la debilidad de los efectos del subsidio sobre el aprendizaje pone de relieve la insuficiencia de la focalización como política educativa que mejora las trayectorias educativas de éxito de los hijos de familias pobres, especialmente en un contexto como el ya señalado en el que el acceso como mínimo a la enseñanza secundaria es fundamental para escapar de la pobreza.

Finalmente, cabe reflexionar también sobre la eficacia de las políticas de condicionalidad educativa como mecanismo de fortalecimiento de la cohesión social. Por una parte, algunos autores subrayan la existencia de una mayor disposición social al hecho de que las transferencias a los pobres se asocien a la existencia de condicionalidad, más aún si se trata de una institución con valor social como es la escuela (Morley y Coady: 2003, p.6). Asimismo, el diseño de algunos programas favorece la implicación comunitaria de los beneficiarios y la construcción de redes relacionales que contribuyan a las mejoras educativas, de salud o de alimentación.⁹

Sin embargo, existen también otros procesos asociados a las transferencias condicionadas que pueden debilitar la cohesión social. En primer lugar, existen los procesos de estigmatización de los destinatarios que se derivan de las políticas asistencialistas, unos procesos que se acentúan cuando se trata de políticas de transferencias monetarias. En segundo lugar, las necesidades de comprobación de medios (*means-tested*) asociadas a los programas de focalización desencadenan lo que algunos autores han denominado «vigilantismo» (Filgueira: 2002). Más allá de los problemas relacionados con el coste-efectividad de los programas, los sistemas de seguimiento debilitan uno de los aspectos sobre los que más se insiste en los discursos (e incluso en los indicadores) sobre capital social y cohesión social, como es el de la confianza. En tercer lugar, la comprobación de medios supone también el establecimiento de fronteras entre «pobres merecedores» y «no merecedores», un proceso que rompe lazos de solidaridad intragrupal. Finalmente, la condicionalidad asociada a la asistencia escolar, si no se complementa con políticas de mejora de la calidad de la enseñanza, puede contribuir a concentrar todavía más el alumnado más desfavorecido en determinadas escuelas y

⁹ El programa «Oportunidades» de México, por ejemplo, cuenta con la presencia de una «promotora comunitaria» elegida entre las madres beneficiarias. Esta persona actúa de enlace entre el personal técnico del programa y las familias de la comunidad. Asimismo, organiza reuniones e informa a los beneficiarios sobre sus derechos y responsabilidades (Morley y Coady: 2003, p. 4).

aumentar la polarización de las redes de escolarización (especialmente entre escuelas privadas y públicas pero también entre las propias escuelas públicas). El carácter asistencialista de la focalización puede así reforzar el distanciamiento entre una clase media que recurre al mercado para obtener garantías de calidad de servicio (al tiempo que se aleja de posiciones de reivindicación de la calidad de los servicios públicos) y grupos socialmente excluidos que son usuarios de unos servicios públicos de muy baja calidad.

En definitiva, no son muchos los indicios que permitan afirmar que los programas de focalización educativa constituyen instrumentos potentes de reducción de la pobreza, sobre todo, de reducción de una pobreza estructural que va más allá de las mejoras de consumo en el corto plazo. Tampoco parecen contundentes las virtudes de estas políticas como estrategias generadoras de mayor cohesión social y, en consecuencia, de unas condiciones que generen redes de cooperación para combatir la pobreza. ¿Es entonces un error poner tanto énfasis en la política educativa como estrategia de superación de la pobreza? ¿Son superiores los límites de la inversión en educación a sus posibilidades? ¿Supone el reconocer estas limitaciones y omisiones arrinconar la política educativa como activo fundamental para romper el círculo intergeneracional de la pobreza? La respuesta a estas preguntas es y debe ser negativa, pero para ello es necesario tener en cuenta las dinámicas mencionadas y preguntarse acerca de las condiciones de la inversión educativa antes de asumir un tipo de efectos que se sustentan en correlaciones estadísticas que tienen poco sentido para los colectivos pobres.¹⁰ Ello supone ineludiblemente considerar cuáles son los efectos de la pobreza sobre la educación antes de presuponer los efectos positivos de la educación sobre la reducción de la pobreza. A esta cuestión dedicamos la tercera sección de este trabajo.

Los efectos de la pobreza sobre la educación: las consecuencias del «menú corto de política educativa»

El problema de ignorar los procesos relacionados con la demanda de educación no es nuevo en las políticas educativas para el desarrollo. Especialmente significativos

¹⁰ La transformación de correlaciones en relaciones causales es práctica común en los análisis y recomendaciones de las políticas de desarrollo, especialmente en los trabajos del Banco Mundial (Carm *et al.*: 2003). En el ámbito educativo disponemos de diversos ejemplos que van desde la ya histórica correlación entre educación y crecimiento económico y menor pobreza, hasta los más recientes que asumen que la educación contribuye a la cohesión social a partir de la comparación internacional de correlaciones entre niveles educativos de la población e indicadores de cohesión social como los índices de criminalidad, el riesgo de pobreza, la desigualdad de renta, el porcentaje de hogares sin empleo, etc.

fueron los errores de planificación de la oferta educativa desarrollada a partir del enfoque de las Necesidades de la fuerza de trabajo (*Manpower Planning Forecast*) en las prioridades de crédito del Banco Mundial en la década de 1970. La no correspondencia entre las necesidades de modernización productiva y la demanda educativa dio lugar a problemas de planificación curricular y a un notable despilfarro de recursos (Heyneman: 2001; Williamson: 1979). Sólo a partir de los años ochenta empezó a considerarse seriamente la importancia de las pautas de demanda educativa.

In developing countries, demand by families began to be taken into account only in the 1980s, in the context of adjustment policies. The drop in primary school enrolments in the rural areas of several sub-Saharan African countries and Morocco demonstrated that supplying a service was not enough to ensure that it was demanded. Owing to falling employment in the modern sector, particularly in the Civil Service, some parents refused to send their children to school (Morrison: 2002, p. 14).

Los años noventa han sido escenario de nuevos discursos de política educativa que subrayan la importancia de los contextos culturales y, especialmente, la necesidad de tener en cuenta la voz de los excluidos para responder de forma eficaz y conjunta a sus privaciones (World Bank: 1999). Sin embargo, esta actitud parece haber tenido hasta el momento pocos efectos por lo que respecta al tipo de estrategias y prioridades de política educativa para el desarrollo más allá de la focalización educativa. Heyneman (2003) se ha referido, por ejemplo, a la persistencia de un «menú corto de política educativa» para describir la escasez de cambios que han tenido lugar desde principios de los años ochenta en las prioridades de política educativa del Banco Mundial. De este modo, en las políticas educativas para el desarrollo parecen haber coexistido dos lógicas de acción política que se han considerado complementarias y nunca contradictorias. Por un lado, la lógica de las reformas de los sistemas educativos por lo que respecta a la financiación, la administración del sistema, las políticas de recursos humanos o las políticas de evaluación. Por otro lado, la lógica de atención a las necesidades educativas de los pobres por medio de estrategias de focalización. Ambas aproximaciones se desarrollan de forma paralela sin atender a su posible interacción. Esta es una omisión especialmente significativa puesto que supone ignorar en qué condiciones las reformas sistémicas de la educación repercuten sobre los colectivos más desfavorecidos y sus correspondientes efectos sobre la demanda educativa. Veamos algunos ejemplos.

Supuestos de inelasticidad de la demanda

Desde principios de los años ochenta son muchos los países que han introducido reformas en los sistemas de financiación de la educación. La introducción de tasas académicas y otras políticas de recuperación de costes han sido medidas comunes en países en desarrollo, hasta el punto de que todavía hoy existe una larga lista de países que mantienen tasas académicas en enseñanza primaria, a pesar de su contradicción

con uno de los Objetivos de Desarrollo del Milenio como es el de la universalización de la enseñanza básica y un mayor consenso internacional en torno a la supresión de los derechos de matrícula (Tomasevsky: 2004). Con todo, las principales reformas en los sistemas de financiación han tenido lugar en los niveles educativos secundario y superior. La argumentación a favor de las políticas de recuperación de costes se ha basado en la necesidad de reducir la regresividad del gasto público educativo en estos niveles. El aumento de las tasas académicas –se argumenta a partir de simulaciones– puede beneficiar el incremento de la oferta sin caídas significativas de la demanda (debido a su inelasticidad), obteniendo de este modo mejoras desde el punto de vista de la eficiencia y de la equidad. Esta política permite además reconducir el gasto público a los sectores más necesitados.

Sin embargo, no son pocas las críticas a los supuestos que incorpora este argumento. Según Colclough (1996), por ejemplo, la consideración de la inelasticidad de la demanda no es correcta si se tienen en cuenta situaciones de caída del ingreso familiar o reducciones en los beneficios esperados de la inversión educativa. Los índices de elasticidad de la demanda educativa, además, difieren substancialmente entre los diferentes niveles de renta. Estas elasticidades son tanto mayores cuanto mayor es la proporción de recuperación de costes (Colclough: 1996, p. 596). Otros factores, como la desigual información acerca de los beneficios potenciales de la inversión educativa entre los grupos sociales o el impacto negativo sobre la renta de las familias más pobres, que ven afectada la cobertura de necesidades básicas a causa del incremento de los costes privados de la enseñanza, reflejan las potenciales desigualdades sociales que incorporan las políticas de recuperación de costes (Colclough: 1996, p. 597).

El ignorar las reacciones de los hogares más pobres ante el aumento de los costes privados de la enseñanza supone subestimar el impacto que los precios de la enseñanza pueden tener sobre el abandono prematuro de los estudios, un abandono especialmente elevado en enseñanza secundaria (CEPAL: 2002, p. 122). Si a ello se añade que las caídas en el ingreso familiar aumentan la necesidad de las aportaciones económicas de los hijos¹¹, los efectos sobre el abandono escolar de niños y adolescentes, y especialmente de las chicas, son mayores. Cabe señalar, en este sentido, que los programas de transferencias educativas condicionadas a la asistencia escolar pueden haber actuado más como un paliativo al abandono escolar que como una estrategia efectiva de inversión educativa a largo plazo.

¹¹ En el cálculo de las tasas de retorno es común que se asuma que no existe coste de oportunidad de la enseñanza primaria. Véase una crítica al método de cálculo en Bennell (1996).

Calidad educativa y percepciones de utilidad de la escuela

Los discursos en torno a la calidad de la enseñanza no han dejado de estar presentes en las políticas educativas para el desarrollo, pero no hay duda de que éstos han cobrado mayor protagonismo al constatar que los progresos conseguidos en la expansión de la escolarización no se traducen fácilmente en alcanzar los objetivos de aprendizaje. No es casual, por ejemplo, que prácticamente a lo largo de la última década un gran número de reuniones educativas internacionales interministeriales se hayan centrado explícitamente en la calidad de la enseñanza o que los propios Objetivos de Desarrollo del Milenio expliciten la necesidad de garantizar no sólo el acceso a la educación, sino a una educación de calidad que asegure los objetivos de aprendizaje.

Una baja calidad escolar imposibilita el aprendizaje necesario para garantizar una buena trayectoria educativa y las oportunidades de movilidad social, pero es también una señal a partir de la cual los grupos sociales construyen sus aspiraciones educativas. Es decir, las percepciones sociales de la calidad de la enseñanza influyen obviamente en las estrategias familiares de inversión educativa, pero, como es lógico, las opciones posibles son distintas en función del capital económico y cultural disponible. En otras palabras, mientras que las clases medias reaccionan ante los problemas de calidad escolar recurriendo a la diversidad de alternativas en el mercado (*opting out*), los pobres tienen que decidir entre seguir enviando al hijo a la escuela o no hacerlo.

A pesar de que el discurso político reconoce la importancia de la calidad escolar sobre las percepciones sociales (y sobre las distintas opciones disponibles), las políticas incluidas en el «menú corto» parecen prescindir claramente de esta relación, y sobre todo, de los efectos de la polarización de los sistemas educativos sobre las percepciones de la utilidad de los distintos segmentos educativos. En efecto, en América Latina el proceso de expansión educativa ha transcurrido de forma paralela a un proceso de segmentación y polarización educativa, no sólo entre sector público y privado sino también dentro del propio sector público (Reimers: 2002; Rivero: 2000). Las políticas educativas gubernamentales o supranacionales, sin embargo, no sólo no han desarrollado políticas de control de los procesos de polarización sino que a menudo los han acentuado. La introducción de subsidios muy poco controlados al sector privado, una legislación muy laxa en relación con la posibilidad de creación de centros, el deterioro de las condiciones de trabajo del profesorado o políticas de descentralización educativa desarrolladas sin los suficientes mecanismos compensatorios de las desigualdades territoriales, han tenido una fuerte repercusión sobre las diferencias de calidad educativa, y, en consecuencia, sobre las percepciones de utilidad de la escolarización de los grupos sociales.

No hay duda de que en el caso de los colectivos más desfavorecidos, el acceso a las redes de escolarización de menor calidad ha influido sobre las percepciones de utilidad de la escolarización, y se han añadido a las dificultades de liquidez, a los mayo-

res costos de oportunidad o a las necesidades de inversión a más largo plazo. Las percepciones de utilidad son fundamentales para entender las expectativas truncadas de los jóvenes en el sistema escolar y las distintas formas que toma el malestar educativo. Las palabras de Tenti lo resumen perfectamente.

Los síntomas más manifiestos y estridentes son la exclusión y el fracaso escolar, el malestar, el conflicto y el desorden, la violencia y las dificultades de la integración en las instituciones, y sobre todo la ausencia de sentido de la experiencia escolar para proporciones significativas de adolescentes y jóvenes latinoamericanos (en especial aquellos que provienen de los grupos sociales más excluidos y subordinados) que tienen dificultades para ingresar, progresar y desarrollarse en instituciones que no han sido hechas para ellos. Todo pareciera indicar que todos aquellos que «llegan tarde» a la escuela (los adolescentes y jóvenes excluidos) ingresan a una institución ajena, y que por lo tanto no cumple ninguna función para sus proyectos vitales (Tenti: 2000, p. 2).

A modo de conclusión:

Tres reflexiones para una nueva agenda educativa

Este trabajo se ha centrado en el análisis de algunas omisiones fundamentales de las políticas educativas para el desarrollo con el fin de valorar sus límites como estrategias de lucha contra la pobreza. Las consideraciones realizadas nos permiten ahora concluir con tres reflexiones finales sobre las implicaciones de este análisis sobre posibles nuevas estrategias de política educativa contra la pobreza y las desigualdades.

En primer lugar, del análisis realizado se desprende que “ninguna política educativa puede ser efectiva como estrategia de lucha contra la pobreza si no tiene en cuenta los efectos de la pobreza sobre la educación”. Esta omisión, persistente en las diferentes aproximaciones de política educativa, no sólo relativiza la centralidad de la educación como mecanismo de ruptura de la pobreza intergeneracional sino que explica por qué en tantas ocasiones, políticas diseñadas para los colectivos más desfavorecidos presentan unos pobres resultados. Las políticas sociales pensadas para la «activación» de los pobres sitúan a menudo en el terreno de la «privación cultural» las necesidades de intervención al tiempo que ignoran un conjunto de impedimentos objetivos que limitan las posibilidades reales para que los pobres desarrollen inversiones sostenibles, como es la propia inversión en capital humano. Cuando sí existe el reconocimiento a estos impedimentos, por otra parte, se recurre a las estrategias de facilitar el acceso a unos mercados que deben adaptarse a las condiciones sociales y económicas de los grupos excluidos (World Bank: 2004), ignorando por completo los propios límites de cualquier mercado para adaptarse a las necesidades de los pobres y los límites de los pobres para subsistir a través de su acceso a mercados formales. El discurso sobre la «activación» de los pobres, asimismo, choca frontalmente con el desarrollo de unas prácticas selectivistas como son las que se derivan de la focalización. Debido a sus

limitaciones de cobertura, los programas focalizados, alcanzan fundamentalmente a aquellos colectivos que por la intensidad de su pobreza difícilmente consiguen ser «activados» y sólo temporalmente asistidos.

Existen por lo tanto razones para revisar las condiciones materiales mínimas a partir de las cuales una familia pobre puede efectivamente invertir en capital humano a largo plazo y para disponer de sistemas que nos permitan evaluar cuándo la política educativa puede resultar realmente eficaz como estrategia de lucha contra la pobreza.

La segunda reflexión se centra en la relación entre educación y cohesión social. Este trabajo ha destacado también las omisiones en este terreno y la facilidad con la que las correlaciones son transformadas en relaciones de causalidad en las recomendaciones políticas. El paradigma de la elevada correlación positiva entre nivel educativo de la población y elevada cohesión social en los países escandinavos constituye a menudo la referencia fundamental para destacar las virtudes de la educación para cohesionar socialmente a los grupos sociales. Aunque en el discurso se reconozca también la dirección inversa, esta constatación casi nunca se traduce en recomendaciones políticas; es decir, conseguir una sociedad cohesionada socialmente para fortalecer en consecuencia el desarrollo educativo. Reconocer esta relación supone desplazar, que no ignorar, la centralidad de la política educativa y otorgar mayor protagonismo a políticas realmente cohesionadoras, unas políticas que inevitablemente pasan por la lucha contra la desigualdad, no sólo en el acceso a los distintos activos sociales sino también y principalmente en la distribución de los recursos.

Es este y no otro el camino histórico seguido por los países escandinavos y el mecanismo que efectivamente puede facilitar que también el acceso y la expansión de la educación sea entonces un espacio de fortalecimiento de redes sociales y de encuentro comunitario. Sin políticas efectivas contra la desigualdad, la educación se convierte en un elemento más de proyección de las desigualdades, en un recurso de diferenciación social y de búsqueda de mecanismos que excluyan a determinados grupos de su consumo. Como se ha puesto de relieve en este texto, la permisividad con la propia desigualdad de la oferta educativa en América Latina ha anulado por completo las posibilidades efectivas de cohesión social de la educación.

Finalmente, la evidencia reciente de los límites de las políticas educativas como mecanismo de reducción de la pobreza ha puesto en primer plano la noción de educabilidad (López: 2004), definida como el conjunto de condiciones materiales, sociales, culturales y emocionales necesarias para el aprendizaje. La consideración de la educabilidad constituye un elemento muy positivo en la valoración de la relación entre educación y pobreza puesto que pone el énfasis precisamente en aquellos factores asociados a la pobreza que impiden el aprovechamiento de las oportunidades educativas. Supone, por lo tanto, el tener en cuenta muchas de las omisiones señaladas a lo largo de este texto y permite mostrar los límites de las reformas institucionales para

conseguir el éxito educativo de los grupos más excluidos, así como la necesidad de desarrollar estrategias multisectoriales y multidimensionales de lucha contra la pobreza. Supone también considerar que la pobreza no es sólo material, y que existen otros impedimentos para el éxito escolar. La consecución de las condiciones de educabilidad requiere también de la implicación colectiva para hacerse efectiva: del Estado, de las familias, de la escuela y de la sociedad civil. Esta implicación colectiva añade la necesaria corresponsabilidad que necesita la acción educativa en beneficio de los sectores socialmente excluidos y abre la posibilidad de poder interrogarse si la escuela que reciben los pobres es realmente la escuela que necesitan.

Sin embargo, no debemos olvidar que el concepto de educabilidad puede encerrar algunos peligros que hay que evitar. En efecto, educabilidad puede ser políticamente traducida en un tipo de acción compensatoria excesivamente homogeneizadora y desligada de los contextos culturales de socialización familiar o comunitaria. Se corre así el peligro de caer en la teoría del déficit cultural que caracterizó a las políticas compensatorias en Europa o EE.UU. en los años sesenta y que tan pocos frutos dieron. Existe, en consecuencia, el peligro de desplazar la atención del problema del aprendizaje al ámbito familiar e individual y eliminar del diagnóstico aquellos aspectos relacionados con la provisión del servicio. Estos peligros no son, por supuesto, intrínsecos al concepto de educabilidad, pero la experiencia nos demuestra que frecuentemente se producen procesos de apropiación política de ideas y conceptos con potencial transformador. Es necesario, por lo tanto, «proteger» el concepto y desarrollarlo con la suficiente flexibilidad y rigor para abrir nuevas posibilidades a una política educativa que sea realmente efectiva en la lucha contra la pobreza.

XAVIER BONAL

Universidad Autónoma de Barcelona
xavier.bonal@uab.es

RECIBIDO FEBRERO DE 2005 – ACEPTADO MARZO DE 2005

Referencias Bibliográficas

- ALVES AZEREDO, T. M. (2003) *Programa Bolsa Escola de Belo Horizonte: uma contribuição para a avaliação económica, sob a ótica de eficácia, eficiência e sustentabilidade*. Belo Horizonte: Tese de Mestrado em Escola de Governo da Fundação Joao Pinheiro, Área de Concentração Gestão Económica.
- BENNEL, P. (1996) "Using and abusing rates of return" En: *International Journal of Educational Development*, N° 16, pp. 235-248.
- BONAL, X. (2004) "Contra la pobreza... ¿desigualdad? La educación como estrategia de superación de la pobreza según el Banco Mundial. Algunos ejemplos de América Latina" En: GOMA, R. y JORDANA, J. (eds.) *Descentralización y política social en América Latina*, Barcelona: Fundació CIDOB, pp. 91-125.
- _____ y RAMBLA, X. (2003) "What happened to educational inequalities after globalization and europeanisation?" Trabajo presentado en *1st GENIE Conference: 'Globalization(s), Identity(s) and Europe(s) in Education in Europe, 10-12 julio*. Nicosia, Chipre.
- _____ y TARABINI, A. (2003) "Focalización educativa y lucha contra la pobreza: reflexiones a partir de algunas experiencias en América Latina" En: *Revista Colombiana de Sociología*, N° 21, pp. 119-140.
- BOUDON, R. (1983) *La desigualdad de oportunidades*, Barcelona: Laia.
- BOURDIEU, P. (1998) "Las estrategias de conversión" En: FERNÁNDEZ ENGUITA, M. (comp.) *Sociología de la educación*, Barcelona: Ariel.
- BOURGUIGNON, F.; FERREIRA, F. y LEITE, P.G. (2002) *Ex- ante evaluation of conditional cash transfer programs: the case of Bolsa Escola*, Washington DC: World Bank.
- BRACHO, T. (2002) "Educación y pobreza en México, 1984-1996" En: REIMERS, F. (ed.) *Distintas escuelas, diferentes oportunidades. Los retos para la igualdad de oportunidades en Latinoamérica*, Madrid: La Muralla.
- BRODERSHON, V. (1999) "Focalización de programas de superación de la pobreza" En: *Derecho a tener derecho: infancia, derecho y política social en América Latina*, Montevideo: Instituto Internacional del Niño (IIN) y UNICEF.
- CALDERÓN, E. (2004) "Trabajo infantil urbano, educación y programas de transferencias Condicionales: una evaluación ex-ante para el caso de México" Actas del X Encuentro de Latinoamericanistas Españoles: *Identidad y multiculturalidad: la construcción de espacios iberoamericanos*, Salamanca, 13-14 de mayo.
- CARM, E.; MAGELI, E.; NYMAN BERRYMAN, L. y SMITH, R. (2003) *Education and its impacts on poverty: An initial exploration of the evidence*, Oslo: LINS, The International Education Centre at Oslo University College.
- CARNOY, M. (1999) *Globalization and educational reform: What planners need to know*, Paris: UNESCO.

- CEPAL (2002) *Panorama social de América Latina 2001-2002*, Santiago de Chile: CEPAL.
- _____ *Panorama social de América Latina 2002-2003*, Santiago de Chile: CEPAL, 2004.
- COLCLOUGH, C. (1996) "Education and the market: Which parts of the neoliberal solutions are correct?" En: *World Development*, N° 24, pp. 589-610.
- CORAGGIO, J. L. (1995) "Las propuestas del Banco Mundial para la educación: ¿Sentido oculto o problemas de concepción?" En: *O Banco Mundial e as Políticas de Educação no Brasil*, Sao Paulo: Aço Educativa.
- CORNIA, G. A. (2001) "Social funds in stabilization and adjustment programmes: A Critique" En: *Development and change*, N° 32, pp. 1-32.
- FILGUEIRA, F. (2002) "Los bienes públicos y las políticas sociales" En: *Revista TodaVía*, N° 3.
- _____ (2001) *Entre pared y espada: la ciudadanía social en América Latina (II)*, Instituto Internacional de Gobernabilidad, Biblioteca de Ideas.
- FILMUS, D. (2001) *Cada vez más necesaria, cada vez más insuficiente. Escuela media y mercado de trabajo en épocas de globalización*, Madrid: Santillana.
- HEYNEMAN, S. P. (2003) "The history and problems in the making of education policy at the World Bank 1960-2000", En: *International journal of educational development*, N° 23, pp. 315-337.
- _____ (2001) "The World Bank and the analysis of human capital: a contribution or distortion?" *Annual meeting of the comparative and international education society*, Washington D.C.
- KLUGMAN, J. (2002) *Estrategias de reducción de la pobreza: Introducción*, Washington D.C.: World Bank.
- LAVINAS, L. (1998) Programas de garantía de renta mínima: perspectivas brasileiras, *IPEA*, texto para discussão, N° 596, pp. 1-37.
- _____ (2000) "The appeal of minimum income programs in Latin America", *Programme for Bellagio meeting on socio economic security?* ILO, Bellagio, 6-10 de marzo.
- LAVINAS, L.; BARBOSA, M. L. y TOURINHO, O. (2001) *Assessing local minimum income programmes in Brazil*, ILO, World Bank e IPEA.
- LIMA MONTEIRO, M. T. (1999) *O impacto social do programa Bolsa Escola no distrito federal*, Brasília: Secretaria de Educação do Distrito Federal con Universidad Católica de Brasília (UCB).
- LÓPEZ, N. (2004) *Educación y equidad. Algunos aportes desde la noción de educabilidad*, Documentos del IIPE-Buenos Aires, pp. 1-16.
- MORLEY, S. y COADY, D. (2003) *From social assistance to social development: Targeted*

- education subsidies in developing countries*, Washington D.C.: Center for global development and international food policy research institute.
- MORRISON, C. (2002) "Health, education and poverty reduction" En: *OECD, Policy Brief*, N° 19, Paris.
- MUNDY, K. (2002) "Retrospect and prospect: Education in a reforming World Bank" En: *International journal of educational development*, N° 22, pp. 483-508.
- NARAYAN, D. (1999) *Bonds and bridges: Social capital and poverty*, Washington D.C.: World Bank.
- OFFE, C. (2002) "Wasteful welfare transactions" Trabajo presentado en el IX Congreso Internacional del BIEN, Ginebra: Basic Income European Network, septiembre, pp. 12-14.
- PUTNAM, R. (2004) "Education, Diversity, Social Cohesion and Social Capital" trabajo presentado en la reunión internacional de la OCDE *Raising the Quality of Learning for all*, Dublín, 18-19 de marzo.
- REIMERS, F. (ed.) (2002) *Distintas escuelas, diferentes oportunidades. Los retos para la igualdad de oportunidades en Latinoamérica*, Madrid: La Muralla.
- RITZEN, J.; EASTERLY, W. y WOOLCOCK, M. (2000) "On 'good' politicians and 'bad' policies: Social cohesion, institutions and growth" En: *Policy Research Working Paper*, N° 2448, Washington D.C.: World Bank.
- RIVERO, J. (2000) "Reforma y desigualdad educativa en América Latina" En: *Revista Iberoamericana de educación*, N° 23, pp. 103-133.
- _____ (1999) *Educación y exclusión en América Latina: reformas en tiempos de globalización*, Madrid: Miño y Dávila.
- SABÓIA, J. y ROCHA, S. (1998) *Programas de garantia de renda minima. Linhas gerais de uma metodologia de avaliação a partir da experiencia pioneira do Paranoá, no distrito federal*, IPEA, texto para discussão, N° 582, pp. 1-37.
- SEDLAECK, G.; GUSTAFSSON-WRIGHT, E.; ILAHI, N. y LANNON, M. (2001) *Brazil: an assessment of the Bolsa Escola Programs*, Washington D.C.: World Bank.
- TARABINI, A. y BONAL, X. (2004) "Bolsa Escola: una revisión de sistemas de evaluación de los programas de garantía de renta mínima en educación", Actas del X Encuentro de Latinoamericanistas Españoles: *Identidad y multiculturalidad: la construcción de espacios iberoamericanos*, Salamanca, 13-14 de mayo.
- TEDESCO, J. C. y LÓPEZ, N. (2002) "Desafíos a la educación secundaria en América Latina" En: *Revista de la CEPAL*, N° 76, pp. 55-69.
- TENTI, E. (2000) *Culturas juveniles y cultura escolar*, Buenos Aires: Documentos del IIPE-Buenos Aires.
- TOMASEVSKY, K. (2004) *Los derechos económicos, sociales y culturales: el derecho a la*

educación, Naciones Unidas: Consejo Económico y Social.

WILLIAMSON, B. (1979) *Education, social structure and development*, Londres: MacMillan.

WORLD BANK (1999a) *Educational change in Latin America and the Caribbean*, Washington D.C.: World Bank.

_____ (1999b) *Education sector strategy*, Washington D.C.: World Bank.

_____ (2001) *World Development Report 2000/2001. Attacking Poverty*, Washington D.C.: Oxford University Press.

_____ (2004) *Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with history?* Washington D.C.: World Bank.